



Cahiers de l'Urmis

5 | 1999

Les politiques de l'immigration

La gestion de l'immigration sous la III^{ème} République

Ralph Schor



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/urmis/335>

ISSN : 1773-021X

Éditeur

Urmis-UMR 7032

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1999

ISSN : 1287-471X

Référence électronique

Ralph Schor, « La gestion de l'immigration sous la III^{ème} République », *Cahiers de l'Urmis* [En ligne], 5 | mai 1999, mis en ligne le 19 juin 2003, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/urmis/335>



Les contenus des *Cahiers de l'Urmis* sont disponibles selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La gestion de l'immigration sous la IIIème République

RALPH SCHOR

Professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis

La France connut une immigration notable avant 1914 et plus importante encore après la Première Guerre mondiale. Ce mouvement résultait d'une anémie démographique ancienne, aggravée par les pertes humaines infligées par le conflit mondial, et des besoins de main-d'œuvre qu'imposait une économie développée. Dans le même temps, de nombreux pays européens possédaient des populations trop abondantes en regard des possibilités d'emploi sur place. De plus, les régimes dictatoriaux qui s'installèrent généralement après 1918 contraignirent des minorités non négligeables à l'exil. Aussi, jeunes en quête de travail et réfugiés politiques prirent-ils souvent le chemin de la France. En 1931 ce pays recensa trois millions d'étrangers qui constituaient 7 % de la population totale. Cet afflux massif et rapide posa d'épineux problèmes de gestion. Il fallait tout à la fois élaborer une réglementation et des modalités de recrutement ou d'admission sur le territoire national, définir les principes de l'insertion des nouveaux venus dans l'économie et la société française.

LA RÉFLEXION SUR L'IMMIGRATION

L'importance de la question migratoire fut rapidement perçue par quelques hommes politiques, des intellectuels, des démographes, des géographes, des économistes, des juristes, des médecins et des hommes d'Église, car la grande majorité des étrangers présents appartenaient à la religion catholique. Ces spécialistes développèrent une réflexion approfondie qui déboucha sur la définition d'un véritable programme. Cette politique de l'immigration reposait sur trois principes : une sélection des immigrants, une assimilation, la mise en place d'un organe directeur.

La sélection revêtait d'abord une dimension *ethnique*. La population française était considéré comme l'amalgame d'éléments certes divers, mais ayant acquis une forte unité ethnique et culturelle. Il fallait préserver cette unité résultant d'une fusion ancienne, désormais indécélable. La solution consistait à choisir les individus les plus proches du type réputé français et les plus aptes à se fondre dans celui-ci. Seuls les Européens répondaient à ce critère, surtout les peuples voisins, francophones ou au moins latins, façonnés par la culture chrétienne. Certains spécialistes cherchaient un critère scientifique de sélection ethnique, ainsi le docteur Martial qui mena d'aventureux travaux sur les lois de Mendel et les groupements sanguins.

La sélection *démographique* devait combler le sous-peuplement dont souffrait la France. Aussi les théoriciens de l'immigration préconisaient-ils de choisir des individus prolifiques et résolus à demeurer dans ce pays. Il semblait que la meilleure garantie d'enracinement reposât sur l'introduction de familles, car les célibataires dépourvus de responsabilités et libres d'attaches, étaient jugés trop instables.

La sélection *professionnelle* impliquait le recours exclusif à une main-d'œuvre adaptée aux besoins économiques du pays. Les ouvriers de l'industrie et de l'agriculture étaient donc considérés comme prioritaires, tandis que les représentants du secteur tertiaire, commerçants, artisans, membre des professions libérales passaient pour indésirables.

Les spécialistes demandaient encore qu'au terme d'une nécessaire sélection *médicale* fussent seulement appelés des individus sains de corps et d'esprit. Dans les pays et aux frontières françaises devaient être aménagés des centres médicaux afin que des examens pussent être pratiqués avant le départ et à l'arri-

vée. Des listes de maladies éliminatoires furent publiées, listes comprenant notamment la cécité, la surdi-mutité, les affections infectieuses et mentales, les toxicomanies.

La sélection *morale* entraînait l'élimination des éléments douteux et délinquants. Pour découvrir les suspects, il fallait procéder à de nombreuses vérifications policières et nouer des contacts avec les autorités des pays de départ, afin d'obtenir des renseignements.

Enfin la sélection *politique* était destinée à écarter les immigrés qui pouvaient causer de l'agitation ou simplement mener des activités politiques en France. Pour parer à ce danger, les théoriciens recommandaient d'introduire des immigrés qui, par leur éducation, leurs origines culturelles et nationales, possédaient un idéal commun avec celui des Français. En d'autres termes, il convenait que les nouveaux venus souscrivent aux lois régissant les rapports économiques et sociaux, acceptent le régime démocratique, parlementaire et libéral. Ceux qui restaient trop à l'écoute des injonctions de leur gouvernement, que celui-ci fût à Rome ou à Varsovie, étaient vus avec la plus grande méfiance.

Quant à l'assimilation, les spécialistes avaient conscience que c'était un processus complexe. Ils n'ignoraient pas que les étrangers possédaient une identité propre, plus ou moins structurée, qu'ils étaient parfois habités par une volonté d'autonomie qui les amenait à refuser toute idée d'assimilation. Pour comprendre l'âme française et s'en imprégner, il fallait du temps, estimait-on. L'alliage français récent, rapide et massif de l'immigration semblait rendre très aléatoire l'intelligibilité de l'identité française par les étrangers. La solution devait être recherchée dans un équilibre entre l'adaptation progressive des immigrés et le maintien de certaines de leurs qualités natives, comme la forte natalité.

La politique d'assimilation serait d'abord fondée sur un *esprit* particulier. L'hospitalité et la cordialité de l'accueil étaient jugés indispensables. De même, les responsables français devaient se montrer libéraux et ne pas imposer brutalement leurs règles. Un effort de psychologie devait conduire à étudier la personnalité de chaque peuple afin d'éviter de froisser ses représentants dans ce qui leur tenait le plus à cœur. Mais il fallait aussi rester vigilant. La tolérance serait seulement temporaire : l'autorité française gardait toute son emprise et, à terme, la culture du pays d'accueil progresserait et triompherait. Ainsi les spécialistes acceptaient que l'usage de la langue d'origine se maintînt, mais ils voulaient qu'en même temps l'apprentissage du français fût largement développé.

La réussite de l'assimilation reposait ensuite sur une *méthode*. Les nouveaux venus seraient dispersés sur le territoire français pour éviter la formation de noyaux réfractaires et autonomes. Il convenait de faciliter au maximum leur vie matérielle, notamment en matière de logement, d'attribution des droits sociaux, d'égalité de salaire avec les autochtones, d'accession à la propriété. Les facteurs culturels n'étaient pas négligés : les autorités françaises étaient invitées à multiplier les cours de langue, à sauvegarder la pratique catholique, gage de morale et de stabilité, à faciliter les mariages mixtes qui facilitaient et accéléraient l'entrée dans la famille nationale.

La définition d'un organe directeur de l'immigration suscita de nombreux débats. Les milieux libéraux se montraient très réservés quant à la mise en place d'une administration nouvelle réputée onéreuse et moins compétente que les praticiens, notamment les patrons. Aussi fallait-il laisser opérer la loi de l'offre et de la demande. Les communistes étaient également hostiles à la création d'un

tel service car, selon eux, les travailleurs ne possédaient pas de patrie, sinon le prolétariat, et devaient pouvoir se déplacer librement d'un pays à l'autre, sans tenir compte des frontières et des règlements bourgeois. Cependant en 1936 les communistes rejoignirent leurs alliés socialistes qui refusaient de laisser l'immigration sans direction. En effet, libéraux et communistes mis à part, tous ceux qui réfléchissaient à cette question préconisaient la mise en place d'un organe unique. Les projets se multiplièrent. L'institution nouvelle était tour à tour un office ou un sous-secrétariat d'État. Ses compétences apparaissaient plus ou moins larges. Sa composition variait : on y trouvait des fonctionnaires, seuls ou associés à des patrons et à des syndicalistes. Quel que fût le profil de cet organe, la nécessité de sa constitution était soulignée. La réalité déçut cet espoir.

L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'organe central chargé de diriger le mouvement migratoire ne vit pas le jour, sauf en deux brèves occasions. En 1926, le radical Édouard Herriot nomma un Haut commissaire à l'immigration. L'homme désigné pour ce poste, Charles Lambert, était un spécialiste reconnu, mais le cabinet Herriot ne dura que vingt-quatre heures... En 1938, le radical Camille Chautemps introduisit dans son gouvernement un sous-secrétariat à l'Immigration, confié à un homme compétent, Philippe Serre. Ce dernier, durant les deux mois de vie du cabinet auquel il appartenait, élaborait des projets intéressants, mais il n'eut guère le temps de les mettre en pratique.

Dans ces conditions la gestion de l'immigration fut pour l'essentiel assurée par des administrations et des ministères de tutelle. Le ministère du Travail jouait un rôle important

dans le recrutement, le placement et la protection des immigrés, grâce à son service de la main-d'œuvre étrangère. Celui-ci comprenait un service central à Paris, des missions de recrutement à l'étranger et des dépôts de contrôle sur les frontières, surtout à Toul, Modane, Marseille, Perpignan, Hendaye. Le ministère agissait aussi par l'intermédiaire de ses inspecteurs du travail.

Le ministère de l'Agriculture s'occupait de l'entrée et du contrôle de la main-d'œuvre agricole. Invoquant la spécificité du monde rural, il refusait obstinément de confier ces tâches au ministère du Travail qui en revendiquait la responsabilité.

Le ministère de la Justice, par le truchement du service du sceau, avait compétence sur les questions de nationalité et de naturalisation. Le ministère des Affaires Étrangères recueillait des informations sur les possibilités de recrutement à l'extérieur et menait les négociations avec les pays fournisseurs de main-d'œuvre. Le ministère de l'Intérieur assurait la surveillance des frontières, délivrait les cartes d'identité, procédait aux expulsions, aux rapatriements et à toutes les tâches de police. Le ministère des Colonies avait la haute main sur les immigrés originaires de l'empire. Le ministère de la Santé se vouait aux questions sanitaires impliquant les étrangers. Le ministère du Commerce et de l'Industrie s'adressait à certains immigrés travaillant dans le secteur tertiaire. Le ministère des Régions libérées, créé après la Première Guerre mondiale, fit venir de nombreux ouvriers étrangers pour participer à la reconstruction des départements du Nord et de l'Est dévastés par les combats.

Il existait bien deux organes chargés de coordonner l'action des ministères, le Conseil national de la main-d'œuvre et la Commission interministérielle de l'immigration. Mais ces

services, dépourvus de moyens et d'autorité, jouaient un rôle très mineur. A la Commission interministérielle, présidée par le ministre des affaires étrangères, le garde des Sceaux n'était pas représenté.

Malgré l'éparpillement des responsabilités, une riche législation fut élaborée, parfois dès le XIX^{ème} siècle, ce qui permet de dresser un tableau de la condition juridique des étrangers. La possession d'une carte d'identité fut imposée à ces derniers à partir de 1917. L'entrée sur le territoire national restait facile en période de prospérité et se restreignait en temps de chômage. Un contrat d'embauche préalable et un certificat médical étaient réclamés avant le franchissement de la frontière.

Les étrangers jouissaient en France des droits publics fondamentaux, notamment les libertés de conscience, de culte, de déplacement, de travail, d'achat de biens mobiliers et immobiliers, de presse, d'association ; cette dernière liberté fut cependant réduite en 1938, à l'approche de la guerre. Les étrangers ne pouvaient diriger un syndicat ou assurer la gérance d'un journal. Le militantisme politique et syndical, autorisé en principe, était mal vu et, en cas d'excès, pouvait entraîner l'expulsion de l'intéressé. Les étrangers ne possédaient pas le droit de vote et n'entraient pas dans la fonction publique. L'exercice des professions non salariées, industrielles, commerciales, libérales, artistiques, resta longtemps libéral et ne fut réglementé qu'à partir du milieu des années 1930, en raison des difficultés engendrées par la crise économique mondiale. Les ouvriers travaillaient dans un cadre beaucoup plus réglementé. Des traités furent signés avec les principaux pays fournisseurs de main-d'œuvre afin d'assurer l'égalité des conditions de travail et de rémunération entre Français et immigrés. Un même principe d'égalité était prévu pour la loi en matière fiscale.

Quel fut, dans la pratique, le résultat de cette gestion ? Le désordre et l'inefficacité, qui dominèrent, furent relevés par les spécialistes dès l'entre-deux-guerres, ainsi par Charles Lambert et par le docteur Martial :

« Le problème des étrangers en France, le plus vaste peut-être de l'heure présente, le plus délicat à résoudre, le plus gros de conséquences pour l'avenir du pays, reste, après plus de dix d'immigration massive, à peine effleuré¹ ».

« L'immigration est abandonnée à toutes les incompétences, pratiquée sans méthode ou avec des méthodes dangereuses, sans aucun contrôle que le contrôle policier... Aucun plan directeur, aucune vue d'ensemble, aucune méthode, aucune politique² ».

Les lois étaient aussi nombreuses que confuses, imprécises et parfois contradictoires. Cette réglementation fluctuante était souvent inspirée par une conjoncture toujours changeante, des problèmes particuliers, des revendications catégorielles. Le désordre et l'absence d'une politique nette permettaient de multiples interventions et pressions qui reflétaient des intérêts divers. Les élus recommandaient certains étrangers, par exemple pour une naturalisation. Les syndicats patronaux, toujours à la recherche de main-d'œuvre, plaidaient pour une large ouverture des frontières. Les syndicats ouvriers, hantés par la peur de la concurrence sur le marché de l'emploi, demandaient la restriction de l'immigration. Les organisations humanitaires, comme la Ligue des droits de l'homme et la Ligue internationale contre l'antisémitisme, prenaient la défense, individuelle ou collective, des allogènes. La presse menait de grandes campagnes favorables ou hostiles à l'immigration. Des groupements divers, même des sociétés savantes comme l'Académie de médecine, émettaient des opinions de

toute nature sur la gestion de l'immigration.

L'absence d'une politique précise ainsi que les décisions contradictoires et finalement paralysantes émanant des ministères concernés favorisaient les initiatives prises hors des sphères gouvernementales françaises. Les grandes associations patronales fondèrent une entreprise privée, la Société générale d'immigration, qui procéda à des dizaines de milliers de recrutements, payés par les demandeurs de main-d'œuvre. La SGI, puissante, constituée en groupe de pression quasi intouchable, profitant de l'aboulie des pouvoirs publics, réalisa d'importants profits et put être accusée par la gauche d'adopter un comportement de négrier. Des associations privées se vouèrent à l'assimilation et à la naturalisation, ainsi le Foyer français fondé par Paul Painlevé et l'Amitié française animée par Charles Lambert, l'Église catholique, prenant acte de ce que les quatre principales nationalités présentes en France, les Italiens, les Polonais, les Espagnols, les Belges, partageaient sa foi, se tourna aussi vers les immigrés. Paris devint la première ville au monde dotée d'un service spécialisé, l'Administration diocésaine des étrangers, confiée à un évêque auxiliaire, Mgr. Chaptal, ancien diplomate, polyglotte, russe et juif par sa mère. Mgr. Chaptal lança une revue, *l'Étranger catholique en France*, dispensa de nombreuses aides et définît les règles d'une pastorale des migrants. Les employeurs profitèrent des circonstances, du caractère flou de certains règlements, du manque de vigilance des pouvoirs publics, pour exploiter la main-d'œuvre immigrée, lui interdire certains droits, la sous-payer.

Les gouvernements étrangers, surtout ceux d'Italie et de Pologne, essayèrent également de se substituer à une autorité française trop peu assurée. Ces gouvernements voulaient conserver le contrôle politique de leurs

ressortissants installés en France et préserver chez ceux-ci l'identité culturelle d'origine. Des envoyés officiels ou occultes, consuls, missionnaires, conférenciers, agents plus ou moins secrets, montraient que la fidélité à la mère-patrie et aux usages traditionnels constituait les plus grandes vertus, tandis que l'assimilation et a fortiori la naturalisation étaient de graves trahisons.

L'inconséquence des pouvoirs publics permit enfin aux étrangers de garder une réelle autonomie. Léopold Trepper, jeune juif polonais arrivé en France en 1929, spécialiste de l'action clandestine communiste et futur chef du réseau d'espionnage *l'Orchestre Rouge*, observa à juste titre :

« La légalité, pour qui sait s'en jouer, a toujours eu dans ce pays des limites indéfinies que l'on peut aisément transgresser ».

De la sorte, les entrées clandestines restaient faciles. Les solidarités liant les groupes de même origine, nationale, régionale ou villageoise, se maintenaient longtemps. Les activités politiques, bien qu'elle fussent mal vues des autorités françaises, pouvaient se développer. Le Parti communiste mit ainsi en place des structures spécialisées destinées à encadrer la main-d'œuvre immigrée. Les diplomates et agents italiens fondèrent de nombreux fasci qui entretenaient la flamme mussolinienne parmi les hommes venus de la péninsule.

LES ORIGINES DES CARENCES DE L'AUTORITÉ FRANÇAISE

L'insuffisance des pouvoirs publics venait d'abord du caractère même du phénomène migratoire, massif et rapide. D'innombrables problèmes nouveaux, diplomatiques, politiques, économiques, sociaux, culturels, se posaient en même temps et il fallait légiférer dans l'urgence. Les années 1920, marquées

globalement par la prospérité, permirent l'adoption de quelques mesures libérales qui ne constituaient cependant pas un ensemble cohérent. Parmi ces textes, le plus important fut certainement la loi du 11 août 1927 qui élargissait l'accès à la nationalité. La décennie suivante, au cours de laquelle sévit la grande crise mondiale, vit au contraire se succéder des textes de rigueur, âprement discutés et remaniés, pour réduire la concurrence étrangère dans la médecine, le barreau, le commerce, les entreprises industrielles. L'emploi des ouvriers immigrés fut précisément défini par la loi du 10 août 1932.

Dans ces conditions, la réglementation prit du retard sur le phénomène migratoire, apparut lacunaire et parfois contradictoire. Le professeur de droit William Oualid constatait qu'en la matière régnait seulement une « législation expérimentale ».

Il fallait cependant reconnaître que la tâche des législateurs, des policiers, des juges, des inspecteurs du travail n'était pas facile. La France présentait en effet des frontières terrestres et maritimes immenses propices aux franchissements clandestins. Les grandes villes offraient un abri commode à ceux qui souhaitaient se fondre dans l'anonymat en marge de la loi. Le juriste Charles Ourgaut constatait :

« L'État français ne peut tout de même pas placer un inspecteur au sommet de chaque pic, au creux de chaque val, au détour de chaque défilé ».

La tâche se trouva encore compliquée par l'absence de consensus sur la gestion de l'immigration et l'aigreur des débats. Les libéraux, particulièrement influents après 1919, lorsque la vague migratoire prit son ampleur, voulaient laisser agir les lois naturelles. Répugnant aux réglementations, jugées artificielles, ils souhaitaient écarter l'État et éviter toute intervention publique. Le patronat partageait une partie de

ces vues, mais considérait qu'une aide limitée de l'État était acceptable, pour accréditer les recruteurs privés dans les pays étrangers et assurer certaines tâches matérielles et onéreuses, comme le contrôle médical. La gauche non communiste se montrait au contraire très favorable à une intervention systématique des pouvoirs publics pour éviter les désordres, l'exploitation capitaliste, le déchaînement de la concurrence entre Français et immigrés. Les communistes, considérant pour leur part que les travailleurs n'ont pas de patrie, exigeaient que régnât une totale liberté et que les ouvriers pussent se déplacer à leur guise d'un pays à l'autre, lutter partout contre l'oppression patronale, accélérer la révolution mondiale. Ce fut seulement en 1936 que les communistes rejoignirent les positions de leurs partenaires du Front Populaire demandant des contrôles publics. Quant à l'opinion « de base », elle se montrait méfiante à l'égard des nouveaux venus, souvent considérés comme des intrus, des concurrents, des délinquants, des porteurs de maladies, des agitateurs... En période de crise économique ou politique, la méfiance se muait en hostilité ouverte. Les dirigeants politiques et syndicaux, les journaux, tous ceux qui devaient tenir compte de l'avis du citoyen se sentaient plus ou moins obligés de suivre le courant dominant. Ainsi s'explique qu'en 1937, alors qu'une vague spectaculaire et massive d'attentats commis par des étrangers venait d'exaspérer l'opinion, le Parti communiste ait repris à son compte le vieux cri nationaliste : « la France aux Français ».

L'absence de consensus contribue à expliquer que la gestion de l'immigration fut aussi entravée par l'insuffisance des moyens matériels. Les libéraux, au pouvoir au début des années 1920, réduisirent fortement les crédits attribués aux ministères en charge des étran-

gers. Ces crédits n'augmentèrent pas assez par la suite. La police des frontières souffrait du manque d'effectifs. Une centaine d'inspecteurs du travail devait contrôler un océan d'entreprises. Les policiers ignoraient souvent la langue de ceux qu'ils avaient ordre de surveiller. Ceux qui étaient chargés d'expulser les contrevenants hors du territoire national ne disposaient pas des fonds permettant d'acheminer les intéressés jusqu'à la frontière. Dans les préfectures, les fonctionnaires affectés à la gestion des immigrés se révélaient généralement peu nombreux, incompetents, revêches parfois ou vénaux.

Ainsi, les spécialistes définirent les principes d'une politique qui, plutôt conservatrice et nationaliste, visait à introduire des étrangers soigneusement sélectionnés, travailleurs utiles, appliqués, stables, calmes, bien portants et bien pensants. Cependant cette politique, pas plus qu'une autre, ne passa réellement dans les faits. Les dirigeants français se laissèrent conduire par la conjoncture bien plus qu'ils ne cherchèrent à la déterminer.

Il apparaissait de la sorte que l'ampleur du débat que suscita l'immigration n'entraîna pas la mise en œuvre d'une solution globale. Cette insuffisance aboutit à deux résultats contradictoires. Les dirigeants d'entreprises gardèrent une importante marge de manœuvre qui facilitait souvent l'exploitation des ouvriers immigrés. Mais les nouveaux venus conservèrent aussi une autonomie notable qui leur permettait de rester fidèles à leurs usages, s'ils le souhaitaient, et d'emprunter le chemin de l'intégration à leur rythme, par des moyens "naturels".

Cette situation, même si elle préservait une certaine forme de liberté, engendrait des

désordres. On peut avancer l'idée que la gestion idéale eût consisté à sauvegarder l'autonomie légitime des groupes, tout en instituant des règles collectives dont l'observation se révèle nécessaire, même dans une démocratie, ne serait-ce que pour éviter les entorses aux principes fondamentaux qui forment le socle de ce régime.

NOTES

¹ Journal Officiel, *Documents de la chambre*, 1931, p. 184.

² Dr. René MARTIAL, *L'immigration continentale et transcontinentale*. Paris, 1933, p. 5.

³ Léopold TREPPER, *Le Grand jeu*, Paris, 1975, p. 39.

⁴ William OUALID, *l'Aspect juridique de l'immigration ouvrière*, Paris, 1923, p. 13.

⁵ Charles OURGAUT, *La Surveillance des étrangers en France*, Toulouse, 1937, p. 82.